

# EL SERVICIO CIVIL PERUANO

ANTECEDENTES,  
MARCO NORMATIVO ACTUAL  
Y DESAFÍOS PARA LA REFORMA

Mayo 2012



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil



# Resumen Ejecutivo

El presente documento busca contribuir al debate acerca del desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano para desarrollar de estrategias y acciones que apoyen al fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad en el Perú.

Las personas constituyen el elemento más valioso en cualquier organización y en la administración pública ello no debe ser la excepción. El servicio civil, antes llamado empleo público, engloba a todas las personas que trabajan para el Estado y debe contar con un sistema administrativo de gestión de servidores públicos que articule y gestione el personal al servicio del Estado, armonizando los derechos de este personal con los intereses de la sociedad. Sin embargo, a pesar de la importancia reconocida del rol que deben desempeñar los servidores públicos, aún no se cuenta con un servicio civil eficaz con una clara orientación hacia el ciudadano.

La gestión de los servidores públicos en el Perú se ha caracterizado por su complejidad y por la falta de una planificación y dirección coherente, producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, de la distorsión del sistema de remuneraciones, del abuso de contrataciones

temporales, de la alta dispersión legislativa existente, de la ausencia de un ente rector y de la ausencia de una política de Estado en esta materia. Por ello, han sido varios los intentos de reforma en esta materia en los últimos años, pero los resultados no han sido los esperados.

A partir del año 1990, producto de los cambios de contexto en materia política y económica en el país, ha habido cuatro intentos de reforma del servicio civil con el fin de consolidar el sistema de gestión de recursos humanos en el Estado. El primer intento de reformas (1990 y 1992) apuntó a reducir el tamaño del Estado y redefinir su papel. Fueron seis las principales medidas implementadas. La primera fue la reducción de personal y ceses colectivos a través de evaluaciones de servidores públicos y programa de compra de renuncias. Las evaluaciones semestrales, al no contar con criterios claros, dieron lugar a los ceses colectivos sin contar con el incentivo que se otorgaba a la renuncia voluntaria. La segunda medida fue el cierre del ingreso a la carrera administrativa desde la Ley de presupuesto de 1992 para mantener bajo control el gasto de personal. La tercera medida fue la creación del régimen laboral de la actividad privada, siendo uno de los cambios más significativos en la legislación laboral la

aprobación de la Ley de fomento del empleo (Decreto Legislativo 728), que tuvo como objetivo flexibilizar el marco legal rígido que caracterizaba a nuestro país en materia de trabajo y propiciar una legislación flexible que permitiera un mayor acceso al trabajo. La cuarta medida fue el establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales para satisfacer las necesidades de contratación de personal al interior de las entidades públicas, en un contexto de prohibición de incorporar personal permanente en ellas. El uso de esta modalidad de contratación de personal en el Estado comenzó a proliferar desde los años 90, llegando en el año 2004 a representar el 10 por ciento del total de servidores públicos activos. La quinta medida fue la utilización de modalidades de contratación a través PNUD y Fondo de Apoyo Gerencial para el pago de funcionarios de alto nivel y personal que prestara servicios técnicos y profesionales. Estas modalidades han contribuido con el desorden y heterogeneidad de pagos de remuneraciones en la administración pública. La sexta medida fue la aprobación de conceptos no remunerativos como mecanismo alternativo que permitiera un incremento de los ingresos de los trabajadores bajo el régimen laboral público administrativo. El concepto más significativo como CAFAE tampoco contribuyó a ordenar los ingresos de los trabajadores ya que el mismo se daba de manera discrecional y no homogénea en las entidades públicas.

El segundo intento de reformas (1995-1997) tuvo apuntó a la modernización del Estado, flexibilizando y simplificando los sistemas administrativos mediante una importante desregulación de los mismos y, de esta manera, hacer más eficiente el aparato estatal. Sin embargo, la reforma recibió escaso apoyo político por el eventual incremento del gasto en planillas que suponía producto

del sinceramiento de los contratos SNP y su conversión a contratos de naturaleza laboral. Por ello, la reforma en este periodo se redujo a la aprobación de proyectos de ley, tales como la Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado, la Ley del servicio diplomático y la Ley sobre la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en casos de parentesco.

El tercer intento de reformas (2000-2006) se inició en un contexto que requería la creación de espacios de concertación de políticas públicas que permitieran superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más eficiente el aparato estatal. Así, en el año 2002, se inició un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado. En el año 2004, se promulgó la Ley Marco del empleo público (LMEP) como norma transversal al empleo público que implicaba un solo y único régimen para los empleados estatales y nueva clasificación de los grupos ocupacionales al interior del servicio civil. Uno de los aspectos resaltantes de la LMEP fue el cambio de enfoque en la clasificación de los trabajadores del sector público a partir de las funciones que desempeñaban y no por el nivel académico alcanzado. La implementación de las políticas complementarias a la LMEP no se llevó a cabo por la incertidumbre respecto de los efectos negativos de una variación en la política remunerativa o el incremento del gasto de la planilla pública.

Para atraer y retener al mejor talento humano a la administración pública, es necesaria la implementación de manera integral de una nueva Ley del servicio civil que rijan al sistema administrativo de gestión de recursos humanos. En la actualidad, existen 15 regímenes laborales en las entidades del Estado, entre generales y especiales, que conllevan a un desorden en la

administración pública porque cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos. Los regímenes laborales generales son tres: carrera administrativa (Decreto Legislativo 276), régimen de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) y contratación administrativa de servicios – CAS (Decreto Legislativo 1057).

El régimen de la carrera administrativa constituye un sistema cerrado por niveles, donde se ingresa al último nivel por concurso público de méritos. Se organiza en tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares) según formación, capacitación y/o experiencia reconocida. Los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. En la práctica, los puestos de dirección están siendo ocupados por servidores de carrera, muchas veces a través de designaciones discrecionales realizadas por la autoridad competente. La promoción de servidores públicos se realiza bajo criterios de antigüedad, capacitación y evaluación. Sin embargo, la posibilidad de que las entidades realicen procesos de promoción interna se redujo sustancialmente durante los últimos años debido a que las plazas disponibles fueron destinadas, en primer término, para reponer a exservidores públicos afectados irregularmente por los ceses colectivos y, solo en segunda instancia, a ser cubiertas por concursos públicos. En cuanto a las remuneraciones, existe una elevada dispersión del promedio de ingresos de los servidores públicos por la incompatibilidad legal existente, siendo CAFAE el concepto no remunerativo más significativo para el incremento de sus ingresos. Por último, en cuanto a la desvinculación de servidores, no existe período de prueba y el cese solo se produce por causales de ley.

El régimen de la actividad privada constituye un sistema abierto a un puesto determinado donde se incorpora personal capacitado en posiciones de responsabilidad, siendo exonerados del requisito de ascender peldaño a peldaño en la estructura de niveles. Se organiza bajo un sistema de puestos, por lo que no existen mecanismos formales de promoción o ascensos de personal. Al igual que en el régimen laboral público administrativo, existe una disparidad de sueldos, originando que las brechas de salarios sean altas por tipo de entidad y grupo ocupacional. En el caso de ministerios, organismos reguladores, organismos técnicos y organismos ejecutores, esta brecha está alrededor de los 15 mil nuevos soles, mientras que en los organismos constitucionalmente autónomos, se presenta una diferencia significativa de 31 mil nuevos soles. Por último, en cuanto a desvinculación de servidores, este régimen establece un período de prueba y compensación económica frente al despido arbitrario como única reparación por el daño sufrido.

El régimen especial de contratación administrativa de servicios – CAS constituye un sistema abierto a un puesto determinado. Supone una contratación temporal por un período restringido a un año fiscal, renovable. A partir del año 2010, adquiere su naturaleza laboral y, en 2012, mediante Ley 29849, se establece que el servidor bajo este régimen se considera dentro del ámbito de la Ley Marco del empleo público y la Ley del código de ética de la función pública, debiendo ajustarse a la misma y completar su regulación en términos de los derechos laborales que le competen. Al ser un sistema de puestos, no existe la promoción o ascenso. No existen escalas remunerativas, por lo que las remuneraciones son negociadas contrato por contrato. La remuneración mensual promedio varía en función del número de años de permanencia y por tipo de entidad,

sin embargo, el rango de dispersión de los ingresos es menor que en los regímenes de la carrera administrativa y de la actividad privada. Por último, en cuanto a la desvinculación de servidores, cuenta con compensación económica frente al despido arbitrario y existe período de prueba.

La actual reforma del servicio civil se inició en el año 2008 por la ausencia de una política de recursos humanos, que trajo como consecuencia un servicio civil desestructurado y desordenado producto del desorden normativo en materia de gestión de recursos humanos en el Estado. Existe más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos. El Estado peruano emplea alrededor de 1 millón 300 mil servidores públicos y, en promedio, 42 mil personas ingresan a trabajar al Estado cada año a pesar de las normas de austeridad y sin una previsión de las necesidades de personal que responda a una política de Estado articulada con los planes nacionales o sectoriales. Un aspecto preocupante es que el crecimiento del número de servidores públicos se estaría dando a raíz de los contratos temporales. El presupuesto público destinado al pago de planilla del personal del Estado se concentra en el gobierno nacional (56%), seguido del gobierno regional (34%) y del gobierno local, a donde se dirige el 10% de este presupuesto. La concentración de servidores en el gobierno regional se da porque el pago de planilla de las carreras especiales (a donde pertenecen los profesionales de educación y salud) depende de los gobiernos regionales.

En este contexto, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR - como un organismo

técnico especializado y rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado, encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil. El proceso de reforma del servicio civil es integral e involucra a todos los grupos ocupacionales. Se realizará de manera gradual utilizando un criterio de eficiencia y priorizando los temas referidos a funcionarios y directivos públicos en la medida que constituyen un grupo clave para la implementación de la reforma. La posición que ocupan, así como su nivel de responsabilidad y acceso a la toma de decisiones los convierten en aliados necesarios para impulsar el proceso de reforma.

SERVIR ha venido desarrollando acciones en los últimos tres años enmarcadas en los aspectos más urgentes que fueron identificados para iniciar la reforma del servicio civil: (i) capacitación, (ii) rendimiento, (iii) profesionalización del cuerpo directivo y (iv) resolución de controversias.

- Normas de capacitación y rendimiento del sector público que regulan la capacitación y evaluación del rendimiento en el servicio civil, transversal a todos los regímenes laborales.
- Se viene implementando 20 redes de oficinas de recursos humanos, nueve de ellas en gobiernos regionales y se viene acompañando en la gestión de las entidades públicas en la aplicación de las normas sobre servicio civil.
- Se ha definido perfiles específicos por competencias, sobre todo, para cargos transversales en el Estado, como aquellos asociados a los sistemas administrativos.
- Se está realizando estudios, conjuntamente con el MEF, que permitan plantear los lineamientos para iniciar un proceso de reforma del sistema remunerativo, el que deberá implementarse de manera gradual

por razones de responsabilidad fiscal y en función del avance en el desarrollo de instrumentos e institucionalidad en la definición de perfiles, selección, capacitación y evaluación del desempeño.

- Se ha desarrollado evaluaciones de los operadores de los sistemas administrativos a través de Diagnósticos de Conocimientos desde finales del año 2009. A la fecha, se ha evaluado a los servidores públicos en los sistemas administrativos de inversión y compras públicas de los tres niveles de gobierno, lo cual ha permitido reconocer capacidades, determinar quiénes necesitan capacitación e identificar los temas de las mismas.
- Se creó el cuerpo de gerentes públicos con el objetivo de incorporar al servicio civil a profesionales altamente capacitados. Mediante el cuerpo de gerentes públicos, SERVIR ha probado el impacto positivo que puede tener en la gestión de una institución la incorporación de profesionales en el nivel directivo que cumplan con perfiles y competencias ad hoc para el puesto a realizar.
- Desde el 14 de enero de 2010, el Tribunal del Servicio Civil, órgano integrante de SERVIR, tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las Entidades y las personas a su servicio. A la fecha, se ha emitido, aproximadamente, más de 28,000 resoluciones que han generado jurisprudencia sobre diversos temas controvertidos en las materias de competencia del TSC.

Son seis los grandes temas que debe abarcar la reforma del servicio civil en los próximos meses. En primer lugar, se encuentra el tema de

ética, incompatibilidades y responsabilidades para ser más efectivos en la lucha contra la corrupción, sin importar el vínculo y modalidad contractual de las personas vinculadas al Estado. En segundo lugar, está el tema de funcionarios y empleados de confianza, donde se requiere definir requisitos mínimos para la profesionalización de los funcionarios públicos y empleados de confianza y establecer reglas claras para lograr una gestión transparente, eficaz, eficiente y orientada al ciudadano. El tercer tema es el de gestión del servicio civil, que implica definir las reglas del nuevo sistema de servicio civil, bajo los principios de orientación al ciudadano, meritocracia, transparencia, igualdad de oportunidades, eficiencia y eficacia para mejorar la administración pública y tener impacto en el bienestar de la ciudadanía.

En cuarto lugar, se encuentra el tema de grupo directivo para establecer las reglas para la franja directiva, poniendo énfasis en el buen desempeño del sector público, teniendo como principio fundamental el mérito en el acceso y el cumplimiento de metas para su permanencia. El quinto tema está referido a la carrera del servicio civil para homogenizar los derechos y deberes de los servidores públicos, priorizando el servicio al ciudadano y promoviendo la meritocracia, transparencia e igualdad de oportunidades en el acceso, progresión, gestión de la compensación y salida del servicio civil. Por último, se encuentra el tema de gestión de las compensaciones para definir un sistema único, pero flexible para la gestión de las compensaciones para todos los servidores públicos y, así, manejar de manera ordenada y transparente el gasto en planilla y promover el bienestar del trabajador y la generación de incentivos para el logro de los objetivos institucionales.

# Índice

LISTA DE CUADROS .....	ix
LISTA DE GRÁFICOS.....	x
ABREVIATURAS .....	xii
PREFACIO.....	xiv
INTRODUCCIÓN .....	xviii
1. EL SERVICIO CIVIL EN EL PERÚ .....	1
1.1 Las Reformas del Servicio Civil en el Perú .....	4
1.1.1 Primer intento de reformas (1990-1992): cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública.....	5
1.1.2 Segundo intento de reformas (1995-1997): Modernización del Estado.....	9
1.1.3 Tercer intento de reformas (2000-2006): Institucionalidad pública .....	10
1.1.4 La actual reforma (2008-a la fecha): Reforma del servicio civil - creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil .....	16
2. LOS REGÍMENES LABORALES EN EL PERÚ .....	19
2.1 La Carrera Administrativa en el Perú.....	20
2.1.1 Organización de la carrera.....	21
2.1.2 Los procesos de gestión de servidores.....	25
2.2 El Régimen Laboral de la Actividad Privada.....	47
2.2.1 Organización del régimen laboral de la actividad privada.....	48
2.2.2 Los procesos de gestión de servidores.....	49
2.3 El Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios .....	56
2.3.1 Organización del régimen de contratación administrativa de servicios.....	56
2.3.2 Los procesos de gestión de servidores.....	57
2.4 Las Carreras Especiales.....	63
2.4.1 La carrera de los profesionales de la salud.....	63
2.4.2 La carrera de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud ...	68

2.4.3	La carrera pública del profesorado y la carrera pública magisterial .....	70
2.4.4	La carrera de los docentes universitarios .....	81
2.4.5	La carrera diplomática .....	85
2.4.6	La carrera judicial .....	85
2.4.7	Las carreras especiales de las fuerzas armadas.....	85
2.4.8	La carrera policial .....	87
2.4.9	La carrera penitenciaria.....	87
2.4.10	La carrera fiscal.....	88
3.	LA ACTUAL REFORMA DEL SERVICIO CIVIL.....	89
3.1	El Punto de Partida .....	89
3.1.1.	Ausencia de una política de gestión de recursos humanos.....	89
3.1.2.	El servicio civil peruano en cifras .....	90
3.2	Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil .....	96
3.3	Acciones Desarrolladas por SERVIR.....	99
3.4	Acciones por Implementar para Reformar el Servicio Civil .....	104
	BIBLIOGRAFÍA.....	112
	CONSULTORÍAS.....	114
	MARCO LEGAL .....	115
	ANEXO 1 LOS SUBSISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	119
	ANEXO 2 COMPONENTES DE LA REMUNERACIÓN Y ESTRUCTURA REMUNERATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN DECRETO LEY 22404 .....	121
	ANEXO 3 RESUMEN DE LAS CUATRO ÚLTIMAS REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL PERUANO (1990 – 2008).....	123

# Lista de cuadros

Cuadro 1	Cambios Normativos para el Proceso de Modernización y Descentralización del Estado .....	11
Cuadro 2	Principales Aportes de la Ley Marco de Empleo Público .....	15
Cuadro 3	Problemas y Propuestas Vinculados con el Servicio Civil.....	17
Cuadro 4	Requisitos para el Ingreso a la Carrera Administrativa .....	26
Cuadro 5	Modalidades de Ingreso a la Carrera Administrativa.....	26
Cuadro 6	Gasto del Estado en Capacitación por Nivel de Gobierno .....	30
Cuadro 7	Formas de Desplazamiento en la Carrera Administrativa .....	34
Cuadro 8	Tipos de Responsabilidad Contemplados en la Carrera Administrativa .....	36
Cuadro 9	Los Conceptos Remunerativos del Régimen Laboral Público Administrativo.....	41
Cuadro 10	Rango de Dispersión del Promedio de los Ingresos Totales Mensuales de los Servidores Públicos por Tipo de Entidad.....	42
Cuadro 11	Remuneración Mensual Promedio e Ingresos Totales Anuales en Seis Ministerios.....	42
Cuadro 12	Porcentaje del CAFAE en el Ingreso Total por Nivel Remunerativo en Dos Entidades del Poder Ejecutivo .....	44
Cuadro 13	Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen Laboral de la Actividad Privada por Tipo de Entidad .....	54
Cuadro 14	Causales de la Extinción del Contrato de Trabajo .....	55
Cuadro 15	Proceso de Contratación CAS.....	59
Cuadro 16	Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen CAS por Tipo de Entidad .....	62
Cuadro 17	Criterios de Selección de los Profesionales de la Salud .....	66
Cuadro 18	Criterios de Promoción de los Profesionales de la Salud .....	66
Cuadro 19	Áreas de Desempeño Laboral de la Carrera Pública Magisterial .....	75
Cuadro 20	Etapas del Concurso Público para el Ingreso al Primer Nivel Magisterial .....	77
Cuadro 21	Niveles Remunerativos de la Carrera Magisterial .....	78
Cuadro 22	Organización de la Carrera de los Docentes Universitarios .....	82
Cuadro 23	Clasificación de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.....	86
Cuadro 24	Resumen de Actores del Servicio Civil .....	107

# Lista de gráficos

Gráfico i	Regímenes laborales y formas de contratación de personal bajo el ámbito de SERVIR.....	xv
Gráfico ii	Procesos de gestión de servidores públicos .....	xvi
Gráfico 1	Cronología de creación de entidades a cargo de la gestión de recursos humanos en el servicio civil.....	1
Gráfico 2	Intentos de reforma del servicio civil.....	4
Gráfico 3	Principios, deberes y prohibiciones del Código de ética de la función pública.....	12
Gráfico 4	Clasificación de las sanciones en el Código de ética de la función pública .....	13
Gráfico 5	Regímenes laborales para servidores públicos en el Perú .....	19
Gráfico 6	Estructura de la carrera administrativa según la Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público.....	21
Gráfico 7	Servidores del régimen laboral público administrativo por grupo ocupacional .....	22
Gráfico 8	Correspondencia de clasificación entre la Ley de bases de la carrera administrativa y la Ley Marco de empleo público .....	24
Gráfico 9	Procesos de gestión de servidores (DLeg 276) .....	25
Gráfico 10	La progresión en la carrera administrativa .....	32
Gráfico 11	Fases del proceso disciplinario (DLeg 276) .....	37
Gráfico 12	Proceso administrativo sancionador para el sector público .....	38
Gráfico 13	Remuneraciones de funcionarios y servidores públicos (DLeg 276)..	39
Gráfico 14	Estructura de la remuneración de la carrera administrativa.....	40
Gráfico 15	Remuneración promedio, CAFAE promedio e ingreso total promedio de los servidores públicos del régimen laboral administrativo público .....	44
Gráfico 16	Faltas de carácter disciplinario que pueden sancionarse con cese temporal o destitución .....	46
Gráfico 17	Servidores públicos bajo el régimen laboral de la actividad privada por grupo ocupacional (en porcentaje) .....	49
Gráfico 18	Procesos de gestión de servidores (DLeg 728) .....	49
Gráfico 19	Ingresos promedio de los servidores públicos del régimen laboral de la actividad privada por ministerio .....	54

Gráfico 20	Servidores públicos bajo el régimen CAS por grupo ocupacional.....	57
Gráfico 21	Procesos de gestión de servidores (CAS) .....	58
Gráfico 22	Remuneración mensual promedio según años de permanencia en el régimen CAS.....	62
Gráfico 23	Estructura de la carrera del médico cirujano .....	64
Gráfico 24	Procesos de gestión de servidores (profesionales de la salud).....	65
Gráfico 25	Procesos de gestión de servidores (asistenciales de la salud) .....	69
Gráfico 26	Procesos de gestión de servidores (Profesorado).....	71
Gráfico 27	Tipos de capacitación para el profesorado .....	72
Gráfico 28	Aspectos comprendidos para la evaluación del profesorado .....	72
Gráfico 29	Estructura de la remuneración total mensual del profesorado .....	73
Gráfico 30	Procesos de gestión de servidores (Magisterio) .....	76
Gráfico 31	Componentes de los ingresos del magisterio .....	79
Gráfico 32	Conceptos de asignaciones temporales o permanentes .....	80
Gráfico 33	Procesos de gestión de servidores (Docentes universitarios).....	83
Gráfico 34	Evolución del número de servidores públicos, 2004-2010 (en miles).....	91
Gráfico 35	Empleo público como porcentaje de la fuerza laboral ocupada (PEA sector público / PEA ocupada) .....	92
Gráfico 36	Servidores públicos por régimen laboral .....	93
Gráfico 37	Proporción de servidores públicos por régimen laboral y nivel de gobierno (excluye carreras especiales).....	94
Gráfico 38	Monto de presupuesto para personal según nivel de gobierno (en nuevos soles) .....	95
Gráfico 39	Gasto en personal del Estado .....	96
Gráfico 40	Gerencias de línea de SERVIR .....	98
Gráfico 41	Número de expedientes ingresados y resueltos.....	103
Gráfico 42	Distribución de los expedientes resueltos según temas.....	103
Gráfico 43	Ámbito del sistema administrativo de gestión de recursos humanos .....	104
Gráfico 44	Temas para la reforma del servicio civil .....	105

# Abreviaturas

BCR	Banco Central de Reserva (institución)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (institución)
BNP	Biblioteca Nacional del Perú (institución)
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (concepto remunerativo)
CAP	Cuadro de Asignación de Personal (instrumento administrativo)
CAS	Contrato Administrativo de Servicios (modalidad contractual)
CGR	Contraloría General de la República (institución)
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (institución)
COSEP	Consejo Superior del Empleo Público (institución)
CTS	Compensación por Tiempo de Servicio (beneficio remunerativo)
DGSC	Dirección General del Servicio Civil y Pensiones (institución)
DL	Decreto Ley (norma jurídica)
DLeg	Decreto Legislativo (norma jurídica)
DS	Decreto Supremo (norma jurídica)
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública (institución)
ESSALUD	Seguro Social de Salud (institución)
FAG	Fondo de Apoyo Gerencial (modalidad contractual)
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (institución)
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (institución)
INPE	Instituto Nacional Penitenciario (institución)
IPAP	Instituto Peruano de Administración Pública (institución)
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social (institución, ahora ESSALUD)
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (norma jurídica)
LMEP	Ley Marco del Empleo Público (norma jurídica)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (institución)
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (institución)

MINEDU	Ministerio de Educación (institución)
MININTER	Ministerio del Interior (institución)
MINSA	Ministerio de Salud (institución)
MOF	Manual de Organización y Funciones (instrumento administrativo)
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (institución)
OCA	Organismo Constitucionalmente Autónomos (institución)
ONP	Oficina de Normalización Previsional (institución)
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (institución)
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (institución)
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (institución)
PAP	Presupuesto Analítico de Personal (instrumento administrativo)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (institución)
PDP	Planes de Desarrollo de Personas al servicio del Estado
PIM	Presupuesto Institucional Modificado (instrumento administrativo)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (institución)
PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (institución)
RJ	Resolución Jefatural (norma jurídica)
RM	Resolución Ministerial (norma jurídica)
ROF	Reglamento de Organización y Funciones (instrumento administrativo)
SAPFP	Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (institución, ahora parte de la SBS)
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (institución)
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (institución)
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria (institución)
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil (institución)
SNP	Servicios No Personales (modalidad contractual)
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (institución)
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (institución)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (institución)
TLC	Tratado de Libre Comercio (acuerdo comercial)

# Prefacio

El presente informe busca establecer el punto de partida en el conocimiento sobre el desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano. El enfoque de análisis es normativo, es decir, se describe los principales aspectos del marco normativo que rige al servicio civil y los casos en donde existan discrepancias con el marco legal son presentados en recuadros dentro de las secciones correspondientes. A continuación, se definirá algunos conceptos que serán clave para facilitar la lectura del presente documento.

Anteriormente, se utilizaba el término “empleo público” para designar al sistema de gestión de personas que trabajan en el Estado. Así, con este término, se enfatizaba en los derechos de los trabajadores y se otorgaba poca relevancia a los deberes de quienes trabajan en el Estado hacia la sociedad. Por ello, en el presente informe, se cambia dicho enfoque al utilizar el término “servidor público” para enfatizar en la naturaleza de servicio hacia los ciudadanos de la labor que realizan quienes trabajan en el Estado.

La gestión de los servidores públicos es compleja producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego y que distorsionan el sistema de remuneraciones. Asimismo, este desorden normativo conduce a que algunos regímenes especiales no se encuentren bajo el ámbito del

sistema administrativo de gestión de recursos humanos<sup>1</sup>, sino que se rigen por sus normas y bajo la competencia de sus propias autoridades, tal como se puede apreciar en el Gráfico i.

Los grupos ocupacionales son las categorías que permiten organizar a los servidores públicos. Sin embargo, la definición y terminología utilizadas varían de acuerdo con los distintos regímenes existentes, pudiendo organizarse en razón de su formación, capacitación, experiencia reconocida y/o funciones desempeñadas. Para la homogenización de las estadísticas presentadas para los distintos regímenes laborales, se ha tomado como referencia los tres grupos ocupacionales de la carrera administrativa adicionando al grupo de funcionarios y directivos.

La reforma integral del servicio civil supone una reforma en los procesos involucrados para atraer y retener al talento humano. Estos procesos de gestión de servidores públicos se presentan en el Gráfico ii y la descripción del modelo integrado de gestión de recursos humanos se encuentra en el Anexo 1. Como se verá en el presente documento, la gestión de los servidores públicos varía según el régimen laboral en el que se encuentren, sin cumplirse todas los procesos establecidos, lo cual conlleva a un desorden en el servicio civil y, por tanto, a ineficiencias en el funcionamiento del Estado.

---

<sup>1</sup> DLeg 1023.

## Regímenes laborales y formas de contratación de personal bajo el ámbito de SERVIR

### Personas que prestan servicios al Estado

#### Servicio civil

**Con carrera:** Militares y policías (Ley 28359 - 2004 y Ley 27238 - 1999)  
Magistrados (Ley 29277 - 2008)  
Fiscales (DLeg 052 - 1981 y modificado 2010)  
Diplomáticos (Ley 28091 - 2003 y modificada 2005)

#### Ámbito de SERVIR

**Con carrera:** Administrativos (DLeg 276 - 1985)  
Profesorado y Magisterial (Ley 24029 - 1984 y Ley 29062 - 2007)  
Docentes universitarios (Ley 23733 - 1983)  
Profesionales de la salud (Ley 23536 - 1982)  
Asistenciales de la salud (Ley 28561 - 2005)

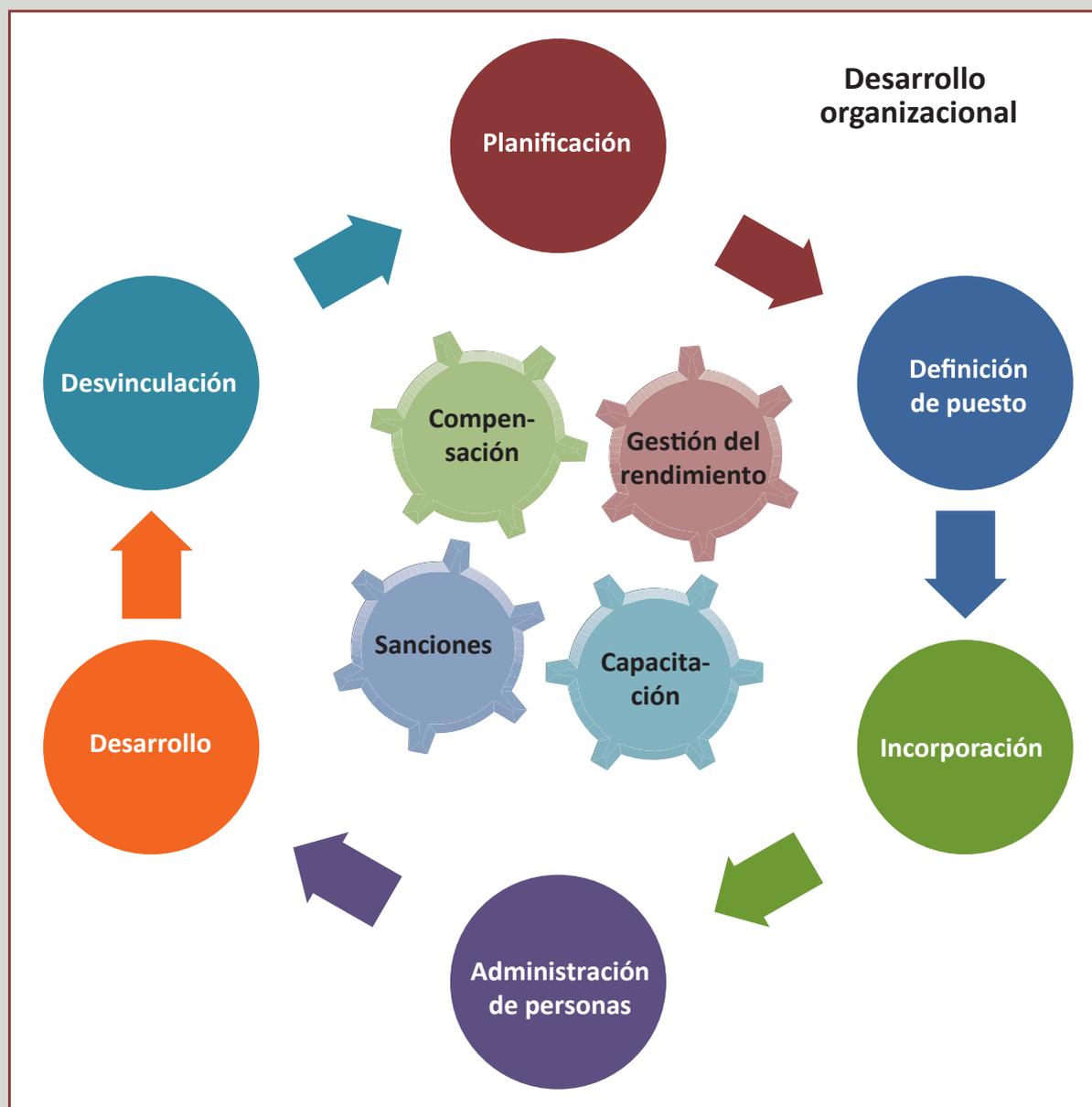
#### Sin carrera:

**Vínculo laboral:** Régimen de la actividad privada (DLeg 728 - 1991)  
CAS (DLeg 1057 - 2008 y modificado 2011)  
Gerentes públicos (DLeg 1024 - 2008)

**Vínculo civil:** Convenios de administración con PNUD  
Fondo de Apoyo Gerencial (DL 25650 - 1992)

Sin carrera y con vínculo civil: Locadores de servicio (2009)

## Procesos de gestión de servidores públicos



Fuente: Longo (2004)  
Elaboración: SERVIR - GPGRH

Por último, son varios los instrumentos de gestión vinculados con los servidores públicos, los cuales se dividen en registros y documentos de gestión.

### Registros

- Registro Nacional de Personal del Servicio Civil  
Herramienta que compila la información de todas las personas que brindan servicios al Estado, independientemente

del régimen laboral estatutario u otras formas de contratación. Su administración y actualización está a cargo de la Gerencia de Desarrollo Institucional del Sistema de SERVIR (DLeg1023).

- **Registro Nacional de Sanciones, Destituciones y Despidos**  
Herramienta que permite a las entidades del Estado registrar y consultar acerca de servidores sancionados por destitución y despido, así como infracciones del Código de Ética, inhabilitaciones ordenadas por el Poder Judicial, entre otros. Su administración y actualización está a cargo de la Gerencia de Desarrollo Institucional del Sistema de SERVIR.

### **Documentos de Gestión**

- **Reglamento de Organización y Funciones (ROF)**  
Documento técnico normativo de gestión institucional que establece la estructura orgánica de la entidad, funciones generales y específicas de la entidad, de cada uno de sus órganos, unidades orgánicas, así como las relaciones de coordinación y control entre órganos, unidades orgánicas y entidades cuando corresponda (DS 043-2006-PCM).
- **Manual de Organización y Funciones (MOF)**  
Instrumento de gestión administrativa interno que consigna la estructura orgánica y descripción específica de los cargos que integran las diversas entidades del Estado.
- **Cuadro de Asignación de Personal (CAP)**  
Instrumento normativo de gestión que clasifica cada uno de los cargos y/o puestos

de trabajo de una entidad, de acuerdo con el nivel adquirido, nombramientos y ascensos efectuados en la entidad, independiente del régimen laboral al que pertenezca la entidad. Se formula a partir del ROF de la entidad.

- **Presupuesto Analítico de Personal (PAP)**  
Documento de gestión institucional que refleja, en términos presupuestarios y financieros, el gasto unitario y global que representa contar con determinada cantidad de servidores públicos. Comprende, a su vez, el grupo ocupacional al que pertenece cada cargo, niveles remunerativos, conceptos remunerativos desglosados más las bonificaciones eventuales, aguinaldos y gratificaciones que percibe un trabajador.
- **Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)**  
Documento que contiene toda la información ordenada y sistematizada relativa a los procedimientos y trámites administrativos incluyendo responsables, requisitos y costos, que el público usuario debe realizar para obtener alguna información o servicio de las entidades públicas.
- **Manual de Procedimientos (MAPRO)**  
Documento interno de cada institución en el que se establecen los procedimientos y servicios administrativos (incluyendo responsables y fases).

# Introducción

Las personas constituyen el elemento más valioso en cualquier organización y en la administración pública ello no debe ser la excepción. El servicio civil engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. Así, el sistema administrativo de gestión de recursos humanos es el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, debiendo armonizar los derechos de este personal con los intereses de la sociedad. El término servicio civil hace hincapié en la naturaleza de servicio hacia los ciudadanos, de la labor que realizan quienes trabajan en el Estado. Para el caso peruano, esto se formaliza a partir del año 2008, cuando se establece que toda referencia a empleo público debe ser entendida como servicio civil, el cual constituye un elemento clave en la reforma y modernización del Estado, dada la centralidad que tiene en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la relación que establece con los ciudadanos<sup>2</sup>.

La gestión de los servidores públicos en el Perú se ha caracterizado por la falta de una planificación y dirección coherente que permita contar con un servicio civil eficaz y orientado hacia el ciudadano. La complejidad de la gestión de los servidores públicos ha

sido producto de la coexistencia de distintos regímenes laborales con diferentes reglas de juego, de la distorsión del sistema de remuneraciones, del abuso de contrataciones temporales, de la alta dispersión legislativa existente, de la ausencia de un ente rector por 16 años y de la ausencia de una política de Estado en esta materia. Por ello, se generó la necesidad de una nueva reforma integral del servicio civil que permita mejorar la administración de los servidores en el Estado.

Los intentos de reforma del servicio civil peruano han tenido ciertos logros, pero el balance general no ha sido el esperado. A la fecha, no se ha logrado consolidar una reforma estructural del servicio civil. Los primeros intentos de reforma a inicios de los noventa apuntaron a reducir el tamaño del Estado y a redefinir su papel. Posteriormente, hubo intentos de hacer eficiente la gestión de las políticas de administración de los recursos humanos, pero fracasaron debido, principalmente, a los costos políticos y económicos<sup>3</sup>. La falta de organización en el Estado para contar con políticas de gestión de recursos humanos coherentes y sostenibles dio lugar a un sistema en el que confluyen diferentes regímenes laborales y contractuales de los servidores públicos (régimen laboral público administrativo, régimen laboral de

<sup>2</sup> A partir de la promulgación del Decreto Legislativo 1023.

<sup>3</sup> Ugarte (2011).

la actividad privada, régimen especial CAS, regímenes especiales), con distintas reglas de juego, crecimiento inercial del número de servidores públicos y un sistema de compensaciones inequitativo a nivel interno y externo (al interior de una misma entidad pública y entre entidades públicas y niveles de gobierno)<sup>4</sup>.

En el año 2008, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR - como organismo técnico especializado y rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado, encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil en materia de organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, rendimiento y evaluación, compensación, desarrollo y capacitación, entre otros. Una de sus funciones centrales está relacionada con la elaboración de propuestas normativas del sistema, incluyendo la propuesta de un modelo de servicio civil para la reforma.

El presente documento busca contribuir al debate acerca del desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano para poder realizar las reformas correspondientes. El documento se divide en tres capítulos. En el primero, se describe las distintas iniciativas por parte del Estado para ordenar el servicio civil peruano hasta el año 1990 para, posteriormente, describir los cuatro intentos de reforma por las que ha transitado el servicio civil hasta la actualidad. En el segundo capítulo, se describe los diferentes regímenes laborales vigentes en las entidades del Estado, en términos de organización y procesos de gestión de servidores, que conllevan a un desorden en la administración pública en la medida que cada régimen implica distintos derechos y deberes para los servidores públicos. Por último, en el tercer capítulo, se describe la actual reforma del servicio civil a partir de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, las acciones que ha venido desarrollando SERVIR durante los últimos tres años, así como también las principales acciones por implementar para reformar el servicio civil.

---

<sup>4</sup> SERVIR (2011).

# El Servicio Civil en el Perú

# 1

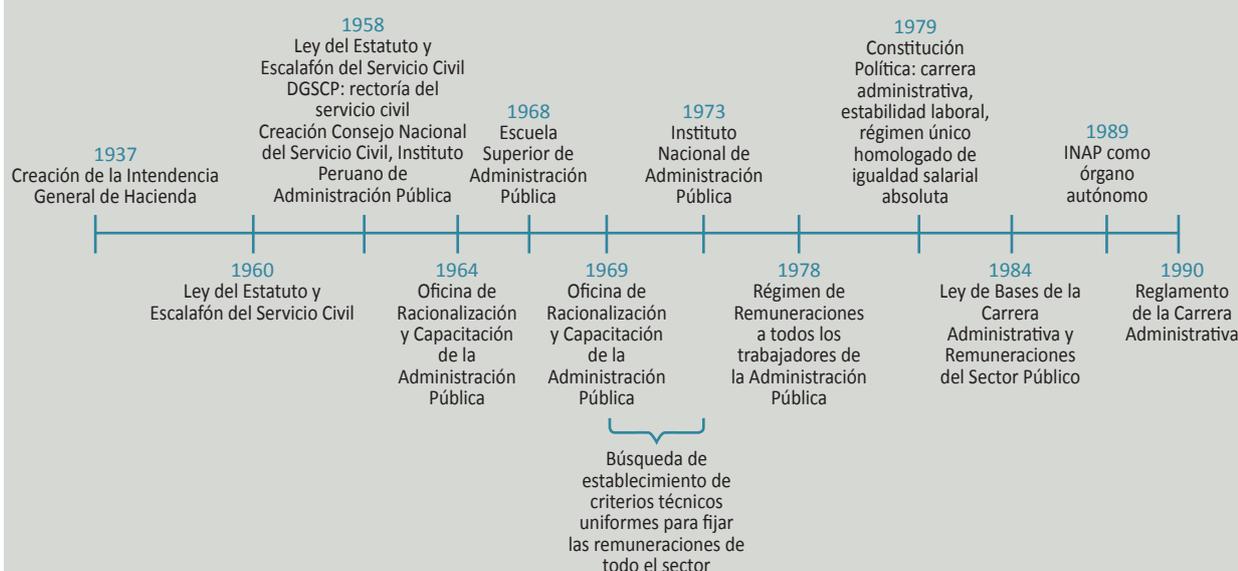
El servicio civil engloba a todas las personas que trabajan para el Estado. En este sentido, se debe realizar una adecuada gestión de los servidores públicos con el fin de lograr una administración pública profesional eficaz al servicio de la ciudadanía.

Desde hace 75 años, son varias las entidades en el Perú que han estado encargadas de la gestión

de los servidores públicos a nivel central y del marco legal relativo a la gestión de dichas personas (ver Gráfico 1). De esta manera, en el presente capítulo se apreciará, en primer lugar, las distintas iniciativas por parte del Estado hasta el año 1990 dirigidas a ordenar el servicio civil peruano para, luego, describir los procesos de reforma en esta materia.

Gráfico 1

## Cronología de creación de entidades a cargo de la gestión de recursos humanos en el servicio civil



Elaboración: SERVIR - GPGRH

En 1937, se creó la Intendencia General de Hacienda, adscrita al Ministerio de Hacienda, encargada del manejo de la administración pública y de la creación del Sistema de Escalafón y Pensiones. Posteriormente, la Intendencia General de Hacienda fue denominada Dirección General del Servicio Civil y Pensiones y traspasada al Ministerio de Justicia y Culto (hoy en día Ministerio de Justicia).

En 1950, la Ley del Estatuto y escalafón del servicio civil y su reglamento<sup>5</sup> definieron y normaron, por primera vez y de manera integral, la carrera administrativa en el Perú. Estas normas regularon los deberes y derechos de los empleados públicos, el ingreso de personal bajo la modalidad de concurso a través de un examen oral y escrito, el escalafón, la clasificación del personal en tres grupos (oficiales, auxiliares y ayudantes) y la categorización de los trabajadores públicos según su tipo de relación contractual (empleados de carrera, a contrata, adscritos y de servicio). Estas normas no incluyeron aspectos relacionados con remuneraciones e incentivos.

Por otro lado, se le confirió a la Dirección General del Servicio Civil y Pensiones la rectoría del servicio civil y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los aspectos relacionados con los derechos y obligaciones de los empleados públicos y pensionistas, así como de resolver en primera instancia los conflictos. Asimismo,

se creó el Consejo Nacional del Servicio Civil<sup>6</sup>, cuyas atribuciones fueron velar por el estricto cumplimiento de la normatividad, proponer al Poder Ejecutivo las modificaciones pertinentes, atender reclamos de los servidores y resolver las resoluciones disciplinarias.

Posteriormente, con el fin de capacitar a los servidores públicos, se creó en 1958 el Instituto Peruano de Administración Pública - IPAP, el cual cambió su nombre en 1964 por Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública y, en 1968, por Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. En 1973, la ESAP fue absorbida por el Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, nueva entidad rectora de la administración pública<sup>7</sup>, cuya misión era administrar los sistemas de personal, racionalización, capacitación y abastecimiento. En 1989, se adscribió el INAP<sup>8</sup> como órgano autónomo a la Presidencia de la República y se le otorgó a su jefe la categoría de Ministro con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Ministros. Si bien el INAP dictó una serie de disposiciones relacionadas a la gestión del personal del Estado y a la gestión institucional<sup>9</sup>, los asuntos remunerativos del personal del Estado seguían siendo definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En materia remunerativa, entre los años 1969 y 1973, se buscó establecer criterios técnicos uniformes para fijar las remuneraciones en todo

<sup>5</sup> El Decreto Ley 11377 y su reglamento DS 522 definieron por primera vez la carrera administrativa, a la cual luego se hace referencia en las Constituciones Políticas de 1979 y 1993. Anteriormente, era el propio Presidente de la República quien tenía a cargo el nombramiento de los servidores públicos.

<sup>6</sup> El Consejo Nacional del Servicio Civil estaba compuesto, como mínimo, por 4 miembros: el Ministro de Justicia y Culto, un Fiscal administrativo designado por la Corte Suprema, un delegado de los empleados con 15 años de servicio como mínimo y el Director de la DGSCP, quien actuaba como secretario.

<sup>7</sup> Creada mediante Decreto Ley 20316.

<sup>8</sup> Mediante Decreto Legislativo 560.

<sup>9</sup> El INAP dictó disposiciones relacionadas con el manual de clasificación de cargos del sector público, disposiciones sobre asistencia, ingreso, desplazamiento, capacitación, régimen disciplinario y normas sobre el reglamento de organización y funciones, manual de organización de funciones y presupuesto analítico de personal.

el sector público, dado que hasta esa fecha cada sector tenía su propia regulación sobre la materia, generando desigualdad<sup>10</sup>. Posteriormente, en el año 1978, se complementaron estas medidas con la aprobación del régimen de remuneraciones a todos los trabajadores de la administración pública<sup>11</sup>, el cual definió remuneración como la compensación económica que se otorgaba por la prestación de servicios en la administración pública. Asimismo, estableció los componentes de la remuneración y una estructura remunerativa dividida en 8 grados, cada uno de los cuales divididos, a su vez, en 5 subgrados (ver Anexo 2).

Con la aprobación de la Constitución Política de 1979, se elevó a rango constitucional la existencia de la carrera administrativa y el derecho a la estabilidad laboral para funcionarios y servidores públicos<sup>12</sup>. Asimismo, se instituyó un régimen único homologado de igualdad salarial absoluta, en la cual se precisaba que la más alta jerarquía correspondía al Presidente de la República, seguido de los senadores y diputados, ministros de Estado y vocales supremos, disposición que se mantiene en la Constitución Política actual<sup>13</sup>. Sin embargo, tan pronto empezó a regir la Constitución Política de 1979, las entidades públicas implementaron mecanismos para minar el principio de igualdad de remuneraciones, dando lugar a la actual dispersión de ingresos entre entidades públicas, invocando la existencia de características particulares de cada sector<sup>14</sup>.

Con el fin de mejorar la eficiencia de la administración pública, en 1984, se dictó la Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público<sup>15</sup>, la cual recogió la esencia de la Ley del estatuto y escalafón del servicio civil y su reglamento<sup>16</sup>. El reglamento de la carrera administrativa, aprobado por el DS 005-90-PCM<sup>17</sup>, estableció las siguientes disposiciones:

- La carrera administrativa se estructura por grupos ocupacionales y niveles:
  - Tres grupos ocupacionales (profesionales, técnicos y auxiliares). Los funcionarios directivos no están comprendidos en la carrera administrativa.
  - Catorce niveles remunerativos
- Mayores requisitos para ingresar a la administración pública como, por ejemplo, de estudios primarios a educación secundaria completa;
- El principio de mérito para el ingreso a la carrera y, en consecuencia, la obligatoriedad de concursos públicos;
- Tiempo mínimo de servicios (antigüedad) como requisito para el ascenso;
- La capacitación como requisito para el ascenso.

El principio de estabilidad laboral recogido en la Constitución Política de 1979 llevó a establecer que, si bien los servidores públicos ingresaban a la carrera administrativa por concurso público, la estabilidad laboral absoluta era adquirida desde el primer día,

<sup>10</sup> MINSa, 2009, p. 34

<sup>11</sup> Decreto Ley 22404 que establece el régimen de remuneraciones a todos los trabajadores de la administración pública.

<sup>12</sup> Para mayor detalle ver los artículos 58 y 59 de la Constitución Política del Perú de 1979.

<sup>13</sup> Ver Artículo 39 de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>14</sup> Comisión Multisectorial, 2001, p. 17.

<sup>15</sup> Decreto Legislativo 276 aprobado el 24 de marzo de 1984. No se derogó el Decreto Ley 11377 debido a que fue tomado como base.

<sup>16</sup> Decreto Ley 11377 y su reglamento DS 522 promulgados en 1950.

<sup>17</sup> La implementación del reglamento inicial del Decreto Legislativo 276 aprobado mediante el DS 018-85-PCM fue nula.

mediante el nombramiento, sin que exista período de prueba. Del mismo modo, el principio de protección a los trabajadores estatales obliga a incorporar a la carrera administrativa a aquellos contratados que cuentan con tres años de servicio ininterrumpidos. En este contexto, se aprobó una nueva escala remunerativa unificada para el régimen general, en donde la remuneración está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

Hasta los años noventa, la Ley del estatuto y escalafón del servicio civil<sup>18</sup> y su reglamento<sup>19</sup> y la Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público<sup>20</sup> fueron los principales intentos de ordenamiento del servicio civil peruano. Sin embargo, durante los años siguientes, el Perú experimentó una serie de cambios, que tendrán como consecuencia el fracaso de estos primeros pasos para organizar adecuadamente el servicio civil.

## 1.1 Las Reformas del Servicio Civil en el Perú

Como se ha podido apreciar, han sido varias las iniciativas dirigidas a ordenar adecuadamente el servicio civil en el Perú. A partir del año 1990, producto de los cambios de contexto en materia política y económica en el país, ha habido cuatro intentos de reforma del servicio civil con el fin de consolidar el sistema de gestión de recursos humanos en el Estado. Esta sección explica los cuatro intentos de reforma del servicio civil peruano, desde los años noventa hasta la actualidad. En el primero, se cierra la carrera administrativa y se crea nuevas modalidades de contratación; en el segundo, se explica la modernización del Estado y la propuesta de una nueva carrera administrativa; en el tercero, se trata de establecer la institucionalidad pública y las normas sobre ética e integridad pública y, la actual reforma del servicio civil se inicia con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (ver Gráfico 2).



Elaboración: SERVIR - GPGRH

<sup>18</sup> DL 11377.

<sup>19</sup> DS 522.

<sup>20</sup> DLeg 276.

### **1.1.1 Primer intento de reformas (1990-1992): cierre de la carrera administrativa, expansión de nuevas modalidades de contratación y nuevas formas de ingresos en la administración pública.**

A inicios de los años noventa, la crisis económica del país y el sobredimensionamiento del Estado hicieron necesario redefinir el rol del Estado, implementándose un plan de estabilización macroeconómica, basado en las medidas promovidas por el Consenso de Washington<sup>21</sup>, que incluía acciones tanto en materia económica como en materia de empleo. Las principales acciones en materia económica fueron la liberalización económica y las privatizaciones y la principal acción en materia de empleo fue la flexibilización del mercado laboral. Esta última medida trajo como consecuencia cambios significativos en la legislación laboral a través de la aprobación de la Ley de fomento del empleo y su reglamento<sup>22</sup>, que tuvo como objetivo flexibilizar el marco legal rígido que caracterizaba a nuestro país en materia de trabajo y propiciar una legislación flexible que permitiera un mayor acceso al trabajo.

En este mismo contexto, se inició la redefinición del rol del Estado. Así, en 1993, se aprobó la Constitución Política vigente, la cual tiene una orientación a favor del libre mercado, pero manteniendo un capítulo especialmente dedicado a la función pública bajo los preceptos contenidos en la Constitución Política de 1979.

Particularmente, la Constitución Política de 1993 cambió totalmente el panorama de la legislación laboral, al establecer en su artículo 27°, en materia de estabilidad laboral, lo siguiente “La Ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”.

Por otro lado, se implementó, como complemento a las reformas económicas, una serie de reformas organizativas a nivel estatal que tuvieron su correlato en el servicio civil. Estas reformas incluyeron la reducción de personal, compra de renuncias, evaluaciones masivas, congelamiento de salarios (DL 20530), suspensión de ascensos y cierre de la carrera administrativa<sup>23</sup>.

Las principales medidas adoptadas en este primer intento de reforma del servicio civil fueron seis: (i) reducción de personal; (ii) cierre del ingreso a la carrera administrativa; (iii) creación del régimen laboral de la actividad privada; (iv) establecimiento de la modalidad de contratación por servicios no personales; (v) utilización de modalidades de contratación a través de organismos internacionales y (vi) aprobación de conceptos no remunerativos. Estas medidas son explicadas brevemente a continuación.

#### ***Reducción de personal***

El Estado se caracterizaba por ser burocrático, pobre e ineficaz<sup>24</sup>. A pesar de ello, entre 1985 y 1990, la planilla pública creció dramáticamente de 614,837 a 736,000 empleados públicos<sup>25</sup>. Por ello, producto de la crisis económica, la caja

<sup>21</sup> La Ley 25187, promulgada el 17 de junio de 1991, delegó facultades al Poder Ejecutivo para que adecue, modifique o sustituya, según sea el caso, las normas que regulan la organización y funciones del Poder Ejecutivo.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 728 promulgado en 1991 y su reglamento DS 001-96-TR aprobado en 1996.

<sup>23</sup> Ugarte (2011).

<sup>24</sup> Cortázar, 2002, p. 7.

<sup>25</sup> Hammergen, 2002, p. 15.

fiscal no podía seguir afrontando el costo del sobredimensionamiento de la planilla pública. Como consecuencia, en 1992, se dispuso la programación semestral obligatoria de evaluaciones de los servidores públicos<sup>26</sup> con el objetivo de declarar como excedente a quienes no calificaran sobre los niveles mínimos. El personal excedente sería despedido sin contar con el incentivo que se otorgaba a la renuncia voluntaria. No obstante, los

criterios de evaluación fueron poco claros, dejando un amplio rango de discrecionalidad al evaluador, dando lugar así a ceses masivos.

Debido a la estabilidad laboral de los servidores públicos, no era fácil reducir la planilla de manera rápida. En este contexto, se decidió aplicar un programa de compra de renuncias mediante el cual los empleados renunciaban voluntariamente a cambio de una compensación extraordinaria, así como medidas relacionadas con ceses colectivos<sup>27</sup>.

### **Programa de compra de renuncias**

El programa de compra de renuncias, si bien fue concebido como un sistema de incentivos para la renuncia voluntaria, en la práctica, fue utilizado para efectuar ceses colectivos compulsorios del personal excedente en la administración pública. Solo entre los años 1990 y 1993, el número de servidores públicos se redujo en un 14 por ciento<sup>28</sup>.

### **Cierre del ingreso a la carrera administrativa**

Desde la Ley de Presupuesto de 1992<sup>29</sup>, todas las leyes de presupuesto han considerado normas de austeridad orientadas a mantener bajo control el gasto de personal. Estas normas incluyeron las siguientes prohibiciones<sup>30</sup>:

- Efectuar nombramientos y reasignaciones de personal,
- Celebrar nuevos contratos de personal bajo cualquier forma o modalidad,
- Crear, modificar o recategorizar plazas,
- Incrementar remuneraciones y efectuar gastos por concepto de horas extraordinarias,
- Efectuar pagos provisionales con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones

y adelantos por compensación de tiempo de servicios (CTS),

- Acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualesquiera que fuera su modalidad y periodicidad y
- Realizar incrementos de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerios y movilidad en los gobiernos locales sujetos a ingresos propios.

### **Coexistencia del régimen laboral de la actividad privada**

Se permitió el uso del régimen laboral de la actividad privada<sup>31</sup> en el sector público<sup>32</sup> con el objetivo de atraer personal calificado a determinadas entidades públicas consideradas

<sup>26</sup> Decreto Ley 26093 promulgado en 1992.

<sup>27</sup> Decreto Supremo 004-91-PCM y RJ 094-91-INAP.

<sup>28</sup> Prada, s/a, p. 8.

<sup>29</sup> Ley 25388.

<sup>30</sup> Sánchez, 2003, p. 40.

<sup>31</sup> Decreto Legislativo 728.

<sup>32</sup> Cortázar (2002).

claves debido a que sus funciones estaban vinculadas con el logro de los objetivos del programa económico, así como contar con una gestión de los recursos humanos más flexible y eficiente.

Estas instituciones públicas, denominadas “islas de eficiencia”<sup>33</sup>, conformadas por técnicos de alto nivel, gozaron de mecanismos especiales para contratar nuevo personal y ofrecer remuneraciones por encima del margen de las restricciones presupuestarias aplicables a toda la administración pública<sup>34</sup>, generándose tantas escalas remunerativas como entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada existían.

### **Las contrataciones por servicios no personales (SNP)**

Las entidades que no adoptaron el régimen laboral de la actividad privada recurrieron a otra modalidad de contratación llamada servicios no personales (SNP) para satisfacer las necesidades de contratación de personal al interior de las entidades públicas, en un contexto de prohibición de incorporar personal permanente en ellas. El régimen laboral de la actividad privada y contratos por SNP se sujetan a principios, criterios y normas disímiles entre sí. Mientras que el primero está regulado por el derecho laboral Decreto Legislativo 728, los SNP no corresponden a ninguna regulación específica<sup>35</sup>.

Los SNP son contratos de naturaleza civil, bajo el amparo del Código Civil y la Ley de contrataciones

del Estado, por tanto, constituían una relación civil autónoma y no recibían ningún beneficio propio de una relación laboral (ni social ni pensionario). El uso de esta modalidad de contratación de personal en el Estado comenzó a proliferar desde los años 90, llegando en el año 2004 a representar el 10 por ciento (61 mil trabajadores) del total de servidores públicos activos<sup>36</sup>.

El pago de honorarios a trabajadores bajo la modalidad de SNP era particularmente desordenado, incluso más que en las entidades regidas por el régimen laboral de la actividad privada, pues al tratarse de una relación no laboral, no existía la obligación de las entidades públicas de contar con escalas de pago para los SNP. Por ello, la retribución mensual era establecida de forma particular en el contrato de cada persona.

### **Los contratos PNUD y FAG**

Paralelamente al régimen laboral de la actividad privada y a los contratos por servicios no personales, se utilizaron otras modalidades de contratación efectuadas a través de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG).

En el caso del PNUD, los contratos son utilizados para financiar gasto de personal que presten servicios profesionales en el Estado, principalmente, de funcionarios de alto nivel. El pago de planillas es administrado directamente

<sup>33</sup> Ugarte (2000) definió a las islas de eficiencia como “No eran otra cosa que oficinas no orgánicas en los ministerios, las cuales se financiaban con recursos de cooperación o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones, principalmente)” (p. 401).

<sup>34</sup> Un ejemplo de ello es la SUNAT, que gracias al DLeg 673 de 1991 migró hacia el régimen privado. Posteriormente, se incorporaron al régimen laboral privado la SBS, SAPFP, IPSS, SUNASS, SUNARP, OSIPTEL, CONASEV, ONP, INDECOPI, la Comisión Nacional de Zonas Francas, Industriales, Turísticas y de Tratamiento Especial, las Empresas pertenecientes a los Gobiernos Regionales y Locales, PROMPERU, CGR y Aduanas (Comisión Multisectorial, 2001).

<sup>35</sup> USAID, 2005, p. 18.

<sup>36</sup> Censo de Empleados Públicos, realizado por el MEF en febrero 2005, citado en la Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

por cada entidad y, en consecuencia, coexisten tantas formas de pago como entidades existentes<sup>37</sup>. El FAG<sup>38</sup> se diferenci6 del resto en que no estuvo dirigido a dotar de personal a las entidades p6blicas, sino a financiar gastos de personal que prestara servicios t6cnicos y profesionales, b6sicamente, de la plana directiva. El sistema de planillas es administrado por el MEF, sin que existan requisitos m6nimos para el personal FAG. Estas modalidades generan mayor desorden y heterogeneidad de pagos de remuneraciones en la administraci6n p6blica.

### **CAFAE como concepto no remunerativo para la carrera administrativa**

Como consecuencia de la prohibici6n de mejoras remunerativas, se aprob6 diversos conceptos no remunerativos (bonificaciones y beneficios especiales) en las distintas entidades, como mecanismo alterno que permitiera un incremento de los ingresos de los trabajadores bajo el r6gimen laboral p6blico administrativo. Esto produjo el incremento de las remuneraciones en forma diferenciada.

Es, as6, que el Fondo de Asistencia y Est6mulo (CAFAE)<sup>39</sup> se cre6 como un sistema de apoyo a los trabajadores, cuyos fondos estar6an constituidos por los descuentos por conceptos de tardanzas e inasistencia al centro laboral y por los montos presupuestales que cada entidad asignara anualmente. Los conceptos iniciales de esta bonificaci6n estaban relacionados con la recreaci6n, los premios honor6ficos, la asistencia familiar, inversiones colectivas para beneficios de los trabajadores y las becas de perfeccionamiento y capacitaci6n.

La administraci6n de este fondo estaba a cargo de un Comit6 conformado, por lo menos, por un representante de la m6xima autoridad de la entidad, el Jefe de la Oficina de Personal y un representante de los trabajadores.

Sin embargo, en 1992, se autoriz6 a las entidades del Estado bajo el r6gimen laboral p6blico administrativo a utilizar el CAFAE como instrumento para estimular la permanencia voluntaria de los trabajadores<sup>40</sup> como consecuencia del d6ficit fiscal en nuestro pa6s y la prohibici6n de las leyes de presupuesto p6blico de incrementos remunerativos. As6, el CAFAE se emple6 como un mecanismo complementario de pago de conceptos diversos como, por ejemplo, incentivos, est6mulos y bonos, que tienen la finalidad de elevar las remuneraciones de los servidores p6blicos administrativos sujetos al Decreto Legislativo 276<sup>41</sup>, pero sin afectar la planilla del Estado y la consecuente multiplicaci6n de los costos laborales<sup>42</sup>. En este contexto, el MEF se convirti6 en su fuente principal de financiamiento mediante transferencias presupuestales a cada entidad p6blica.

Los pagos que se efect6an por CAFAE no se realizan de manera homog6nea. En algunas entidades, la diferencia de la planilla de pago respecto de esta modalidad de pago var6a entre las proporciones de 1 a 10 y de 1 a 3, existiendo inclusive algunas entidades que no tienen este beneficio<sup>43</sup>. Asimismo, se registra diferencias significativas entre los CAFAE que reciben las distintas entidades p6blicas, debido, principalmente, a las mayores o menores posibilidades de negociaci6n de los directivos de

<sup>37</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

<sup>38</sup> Creado en 1992 por el DL 25650.

<sup>39</sup> Creado por el DS 522 y su reglamento DLeg 11377. Regulado de forma espec6fica por el DS 006-75-PM-INAP.

<sup>40</sup> Para mayor detalle ver el Art6culo 2 del DS 135-94-EF.

<sup>41</sup> Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

<sup>42</sup> MEF, 2011, p. 43.

<sup>43</sup> *Ib6d.*

cada sector con el MEF. Por otro lado, en 1994, se estableció que los pagos por CAFAE que reciben los trabajadores sean exonerados de descuentos por los conceptos de aporte al seguro social (hoy en día ESSALUD) y al sistema de pensiones. De esta manera, el mecanismo del CAFAE se convirtió en una fuente de informalidad y caos remunerativo en la administración pública.

### **1.1.2 Segundo intento de reformas (1995-1997): Modernización del Estado**

La preocupación por resolver los problemas que afectaban a la administración pública continuó pese a los resultados de la reorganización integral del Estado impulsada por el INAP y la PCM y a la desarticulación del primero<sup>44</sup> cuyas funciones fueron descentralizadas en cada entidad, iniciándose un periodo orientado a la desregulación del Estado.

En 1995, un diagnóstico de la situación de las entidades del Poder Ejecutivo<sup>45</sup> mostró que la PCM fue interesándose crecientemente en los problemas relacionados con la gestión pública. Ese mismo año, se transfirió a la PCM la supervisión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP<sup>46</sup>. En el primer caso, el liderazgo del sistema de recursos humanos fue asignado a una instancia supraministerial con el objetivo de

que sea administrada con independencia de los sectores (Comisión Multisectorial, 2001)<sup>47</sup>. En el caso de la ESAP, adscrita a la PCM, dejó de ejercer funciones paulatinamente hasta que, finalmente, desapareció en el año 2008, cuando se aprobó las normas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado, como parte del sistema administrativo de gestión de recursos humanos<sup>48</sup>.

En 1996, se inició el proceso de modernización de la administración pública, mediante la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar sobre la materia para “llevar a cabo un proceso de modernización integral en la organización de las entidades que lo conforman, en la asignación y ejecución de funciones y en los sistemas administrativos, con el fin de mejorar la gestión pública”<sup>49</sup>. De esta manera, el programa de modernización pretendió reducir y hacer más eficiente el aparato estatal, principalmente, respecto de la utilización de los recursos públicos para prestar los servicios básicos que los ciudadanos requieren<sup>50</sup>. Este proceso de modernización del Estado fue liderado por la PCM, quien elaboró un conjunto de principios y objetivos resumidos en la Ley Marco de modernización<sup>51</sup>. Esta Ley Marco<sup>52</sup> estableció lo siguiente:

- Reorganizar el Estado y crear entidades con un régimen especial, así como eliminar varios organismos autónomos,

<sup>44</sup> Mediante la Ley 26507.

<sup>45</sup> El documento diagnóstico normativo-institucional del Poder Ejecutivo fue elaborado por Leonie Roca, Pierina Pollarolo y Rosa María Palacios. Citado en Cortázar, 2002, p. 29.

<sup>46</sup> Mediante la Ley 26507 fue transferida a la PCM.

<sup>47</sup> No fue hasta el año 2008 con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, mediante el DLeg 1023, que el liderazgo de la supervisión del sistema administrativo de recursos humanos del Estado fue otorgado nuevamente a una institución con autonomía técnica y administrativa.

<sup>48</sup> Mediante DLeg 1025 aprobado el 11 de junio de 2008.

<sup>49</sup> Ley 26553, Ley de presupuesto del sector público para el año 1996, Octava Disposición Transitoria.

<sup>50</sup> Ugarte, 2000, p. 422.

<sup>51</sup> DLeg 834.

<sup>52</sup> Reemplazada en 2002 por la Ley Marco de la gestión de la modernización (Ley 27658).

- Mejorar los sistemas administrativos del Estado y crear nuevos entes rectores,
- Reorganizar la carrera pública mediante el sinceramiento de los contratos SNP y la implementación de una nueva Ley de carrera pública,
- Mejorar la cobertura de servicios públicos mediante una Ley de descentralización.

La propuesta recibió escaso apoyo político y de la opinión pública. Asimismo, el eventual incremento del gasto en planillas como resultado del sinceramiento de los contratos SNP y su conversión a contratos de naturaleza laboral redujo la reforma a la aprobación de proyectos de ley, tales como la Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado<sup>53</sup>, la Ley del servicio diplomático<sup>54</sup> y la Ley sobre la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en casos de parentesco<sup>55</sup>. La opción fundamental expresada en ellos consistía en flexibilizar y simplificar los sistemas administrativos mediante una importante desregulación<sup>56</sup>.

### 1.1.3 Tercer intento de reformas (2000-2006): Institucionalidad pública

A inicios del año 2000, se evidenciaba una profunda desconfianza por parte de los ciudadanos ante el desprestigio de la administración pública como prestadora de servicios y por los altos niveles de corrupción, debido a la falta de mecanismos de transparencia y control de la gestión. Por ello, fue necesaria la creación de espacios de concertación de políticas públicas que permitieran superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más

eficiente el aparato estatal. En este contexto, en el año 2002, se inició un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado con los siguientes objetivos: (i) reconciliación entre los ciudadanos y las instituciones públicas y la democracia; (ii) otorgamiento de servicios eficaces y de calidad; (iii) utilización de los escasos recursos de manera eficiente y transparente, rindiendo cuentas de manera periódica; (iv) mejoramiento de los espacios de participación ciudadana y (v) implementación de mecanismos de transparencia de la gestión pública. Para tal fin, se adoptó una serie de cambios normativos que se detallan en el Cuadro 1.

La reforma del servicio civil se consideró fundamental para el éxito del proceso de modernización y descentralización del Estado. Por tal motivo, en febrero de 2001, se conformó una Comisión Multisectorial encargada de elaborar un informe sobre la situación del personal de la administración pública central<sup>57</sup>. En su informe final, la Comisión recomendó, entre otras, lo siguiente<sup>58</sup>:

- Incorporar al personal SNP a un nuevo régimen especial que otorgue de forma restringida ciertos beneficios laborales, como vacaciones, seguro social y régimen pensionario,
- Establecer un régimen especial para profesionales y servidores de mando medio, con reglas que aseguren sus posiciones sin perder la meritocracia como principio rector,
- Diseñar un régimen más flexible, similar al régimen privado, para el personal en los niveles más altos y bajos.

<sup>53</sup> DS 059-96-PCM.

<sup>54</sup> DS 040-97-RE.

<sup>55</sup> Ley 26771.

<sup>56</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública, 1996, pp. 6-7 citado por Cortázar, 2002, p. 39.

<sup>57</sup> Comisión creada mediante DS 004-2001-TR e integrada por representantes de la PCM, MTPE y MEF.

<sup>58</sup> En USAID, 2005, p. 18-19; y en Comisión Multisectorial, 2001, p. 70-73.

### Cambios Normativos para el Proceso de Modernización y Descentralización del Estado

Cambio normativo	Descripción
<b>Acuerdo Nacional</b> (22 de julio de 2002)	Documento con 29 políticas nacionales en temas vinculados con la democracia y el Estado de derecho, equidad, justicia social y competitividad del país.
<b>Ley Marco de modernización de la gestión del Estado</b> (Ley 27658 promulgada en enero de 2002)	Declara al Estado en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático y descentralizado al servicio del ciudadano.
<b>Ley de bases de la descentralización</b> (Ley 27783 promulgada en abril de 2002)	Regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcertada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.
<b>Ley Orgánica de gobiernos regionales</b> (Ley 27867 promulgada en noviembre de 2002)	Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme a la Constitución y a la Ley de bases de la descentralización.
<b>Ley Marco del empleo público</b> (Ley 28175 promulgada en febrero de 2004)	Determina los principios que rigen el empleo público, los deberes y derechos generales de los servidores, su clasificación, acceso, gestión del empleo, régimen disciplinario y ente rector del empleo público que sería después modificado.
<b>Modificación del Capítulo de descentralización de la Constitución Política de 1993</b> (Título III - año 2005)	Reinstala la necesidad de descentralización y la inclusión de gobiernos regionales en las políticas públicas.

Elaboración: SERVIR - GPGRH

Asimismo, la Comisión Multisectorial elaboró las siguientes normas relacionadas con la ética en la administración pública:

- Ley sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos<sup>59</sup>,
- Ley sobre la gestión de intereses en la administración pública<sup>60</sup>,
- Ley sobre el código de ética de la función pública<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Aprobada por Ley 27588 del 22 de noviembre de 2001.

<sup>60</sup> Aprobada por Ley 28024 del 12 de julio de 2003.

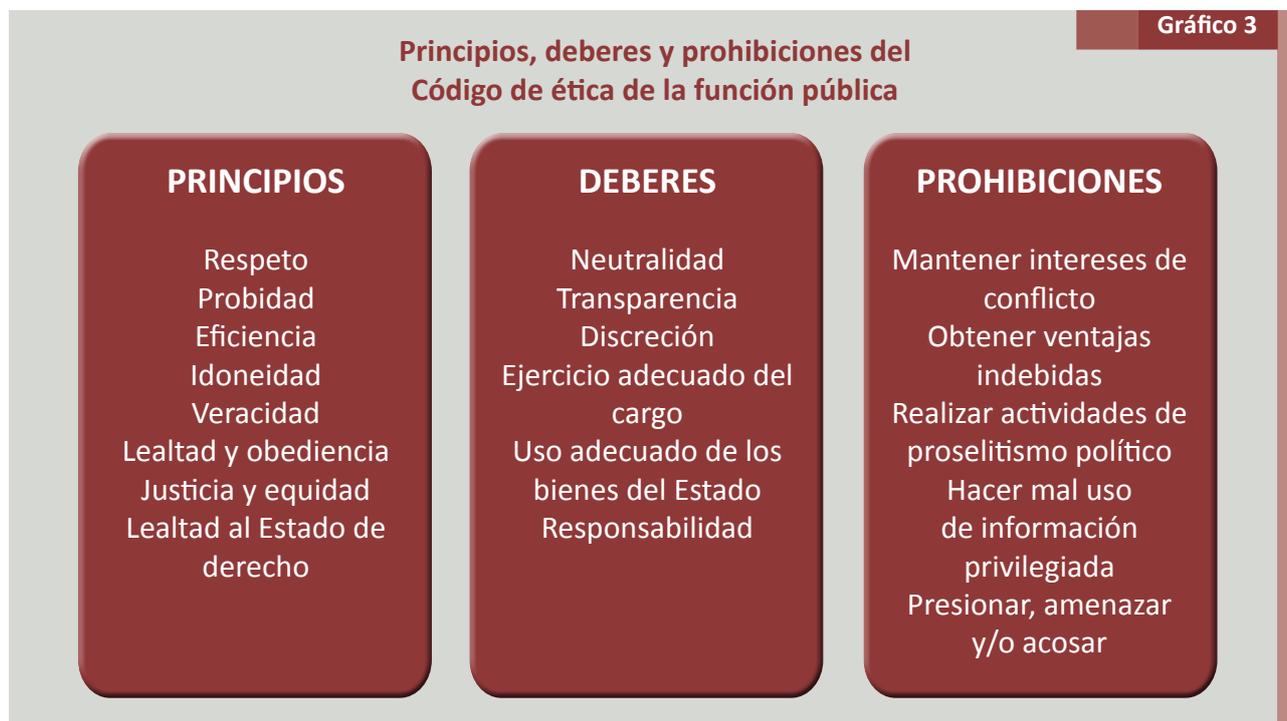
<sup>61</sup> Aprobada por Ley 27815 del 12 de agosto de 2002.

La Ley sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos obliga a los funcionarios y servidores públicos a guardar secreto y/o reserva en los temas que la ley mande y en lo que la ley no sea explícita, pero cuyo uso de información pueda ser usado en beneficio personal. Adicionalmente, señala que los funcionarios y servidores públicos quedan impedidos de aceptar representaciones remuneradas respecto de las empresas comprendidas en el ámbito de su función, formar parte del directorio de una empresa privada y otras medidas que limiten su imparcialidad.

Por su parte, la Ley sobre la gestión de intereses en la administración pública reglamenta los procesos formales, reglas, deberes y prohibiciones que se deben cumplir en el ámbito de la gestión de intereses, entendido como las acciones que realiza un gestor de interés con

el propósito de influir en una decisión pública. La gestión de intereses debe ser transparente, por lo cual tanto el gestor como el tema, obligatoriamente, deben estar registrados.

Las sanciones a los servidores públicos están contempladas en el código de ética de la función pública y en la carrera administrativa<sup>62</sup>. El código de ética de la función pública es de alcance transversal a todos los servidores públicos, independientemente del régimen jurídico que tenga la entidad y del régimen laboral o de contratación al que está sujeto el servidor público<sup>63</sup>, y establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones<sup>64</sup> que, de ser transgredidos, son sujeto de sanción. La carrera administrativa establece sanciones y procedimientos de aplicación exclusiva a los servidores del régimen laboral público administrativo.



Fuente: Código de ética de la función pública  
 Elaboración: SERVIR - GPGRH

<sup>62</sup> Los servidores civiles pueden tener responsabilidad civil o penal. No se ha desarrollado esos casos porque su proceso y resolución están a cargo del Poder Judicial.

<sup>62</sup> Artículo 4 de la Ley 27815.

<sup>62</sup> Para mayor detalle, ver el documento Resumen de Principios, Deberes y Prohibiciones del Código de ética para la función pública, publicado en la página web de SERVIR.

Los tipos de sanciones contemplados en el Código de Ética de la Función Pública son en total seis (ver Gráfico 4) cuya aplicación depende de: (i) perjuicio ocasionado a los servidores o a la administración pública, (ii) afectación a los procedimientos, (iii) naturaleza de las funciones

desempeñadas, (iv) cargo, (v) jerarquía del infractor y (vi) reincidencia<sup>65</sup>. Las multas se determinan en función de la gravedad de la infracción y sobre la base de una proporción de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), llegando, en algunos casos, a representar hasta 12 UIT.



Fuente: Código de Ética de la Función Pública  
Elaboración: SERVIR - GPGRH

Una vez aprobadas estas normas relacionadas con la ética en la administración pública, el proceso de reforma del servicio civil no continuó, quedando las recomendaciones de la Comisión Multisectorial concernientes a la profesionalización del servicio civil nuevamente abandonadas. El principal argumento para postergar dicha reforma fue el costo fiscal del proceso.

En el año 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID - publicó el ranking sobre la

calidad del servicio civil en América Latina, ubicando al servicio civil peruano en el puesto 17 de 21 países de la región<sup>66</sup>. Como consecuencia, la necesidad de la reforma del servicio civil se colocó nuevamente en agenda, promulgándose en el año 2004 la Ley Marco del empleo público<sup>67</sup> - LMEP - como norma transversal al empleo público.

La LMEP tuvo como objetivo determinar los aspectos generales que rigen al empleo público, siendo de aplicación a “la prestación de los

<sup>65</sup> Artículo 10 del DS 033-2005-PCM. Reglamento del Código de Ética de la Función Pública.

<sup>66</sup> Cortázar (2003).

<sup>67</sup> Ley 28175 aprobada el 19 de febrero de 2004.

servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que este tenga”<sup>68</sup>. Es decir, la ley establece un solo y único régimen para los empleados estatales, cualquiera sea el sistema laboral en el que se encuentren, dado que en los organismos públicos conviven dos regímenes laborales<sup>69</sup>. Un aspecto resaltante de la LMEP es el cambio de enfoque en la clasificación de los trabajadores del sector público a partir de las funciones que desempeña y no por el nivel académico alcanzado. La LMEP es una norma transversal a todas las entidades de la administración pública<sup>70</sup>, la cual alcanza a todo funcionario y servidor público. Sin embargo, esta Ley no incluye a los trabajadores que se

relacionan con el Estado mediante los contratos de servicios no personales ni los contratos civiles<sup>71</sup>.

El Cuadro 2 muestra los principales aportes de la LMEP, donde esta establece una nueva clasificación de los grupos ocupacionales al interior del servicio civil. Asimismo, incorpora al interior del grupo de directivos públicos a los directivos superiores, en donde se establece que a este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas. Adicionalmente, la LMEP fija que el porcentaje de directivos superiores no debe superar el 10% del total de puestos de una entidad y que la ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

---

<sup>68</sup> Artículo 3 de la Ley 28175. Esta Ley no incluye a las personas contratadas temporalmente, a los trabajadores de las empresas del Estado ni a los obreros municipales.

<sup>69</sup> Iacoviello & Zuvanic (2006).

<sup>70</sup> De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 28175, las entidades de la administración pública son:

- El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República
- El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder
- El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su ley orgánica
- Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades
- Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades
- Los organismos constitucionales autónomos

<sup>71</sup> Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2004), los contratos de servicios no personales representaban el 26.5% del total de empleados públicos en el año 2004.

## Principales Aportes de la Ley Marco de Empleo Público

Materia	Regulación
Clasificación del personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Funcionario público               <ul style="list-style-type: none"> <li>- de elección popular directa y universal o confianza política originaria</li> <li>- de nombramiento y remoción regulados</li> <li>- de libre nombramiento y remoción</li> </ul> </li> <li>● Empleado de confianza</li> <li>● Servidor público               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Directivo superior</li> <li>- Ejecutivo</li> <li>- Especialista</li> <li>- Apoyo</li> </ul> </li> </ul>
Acceso al empleo público	Concurso público como forma exclusiva de ingreso a la administración pública
Derechos y obligaciones de los trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Derechos: Igualdad de oportunidades, protección adecuada contra el cese arbitrario, capacitación, otros</li> <li>● Obligaciones: cumplir normas éticas y de conducta, no practicar actividades políticas en entidades públicas, otras</li> </ul>
Sistema de Administración del Empleo Público	Creación del Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), cuyas funciones eran vigilar, normar y supervisar el cumplimiento de las normas y procesos técnicos del empleo público. Adscrito a la PCM
Resolución de controversias	Tribunal del Empleo Público, órgano independiente que resolvería los recursos de apelación relativos al empleo público

Fuente: LMEP  
Elaboración SERVIR - GPGRH

Del mismo modo, conjuntamente a la LMEP, se proyectó implementar las siguientes acciones:

- Revisión y reformulación de los CAP,
- Incorporación del personal permanente a la nueva carrera administrativa y
- Concursos públicos abiertos para puestos presupuestados no cubiertos, a los cuales podrían postular los SNP.

Finalmente, el desarrollo de la LMEP requería de la formulación e implementación de cinco normas<sup>72</sup>:

- Ley de carrera del servidor público,
- Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza,
- Ley de gestión del empleo público,
- Ley de incompatibilidades y responsabilidades,
- Ley del sistema de remuneraciones del empleo público.

<sup>72</sup> Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley 28175.

A pesar de la aprobación de los cinco proyectos de Ley por parte del Consejo de Ministros entre los años 2004 y 2005, ninguno de ellos fue aprobado por el Congreso de la República por el la incertidumbre respecto de los efectos negativos de una variación en la política remunerativa o el incremento del gasto de la planilla pública<sup>73</sup>. Esta decisión consideró el hecho que el gasto en planilla se duplicó entre 1999 y 2005 debido a aumentos remunerativos a docentes, médicos, policías y trabajadores estatales, llegando a representar el 26% del gasto total del presupuesto público<sup>74</sup>.

#### **1.1.4 La actual reforma (2008-a la fecha): Reforma del servicio civil - creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil**

La Ley de la carrera magisterial constituyó un paso importante de reforma en el sector educación, sin embargo, fue considerada como una reforma aislada del servicio civil. La Ley de la

carrera magisterial<sup>75</sup> fue promulgada en el año 2007 en reemplazo de la carrera del profesorado, buscando revertir la desvalorización de las remuneraciones de los profesores y mejorar su reconocimiento social. Por tal motivo, la Ley supone el mejoramiento sustancial de sus remuneraciones y competencias, así como el aumento de la calidad, eficiencia y equidad de la carrera. Del mismo modo, la Ley establece una evaluación constante a los profesores.

En el año 2008, se abre una ventana de oportunidad para la mejora y modernización del Estado a raíz de la implementación del tratado de libre comercio Perú – Estados Unidos. De esta manera, se propuso fortalecer la gestión del Estado mediante la promulgación de una serie de decretos legislativos vinculados con el servicio civil como parte de la estrategia para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado y con la finalidad de facilitar la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú – Estados Unidos (ver Cuadro 3).

---

<sup>73</sup> De acuerdo con estimaciones de la PCM, el impacto fiscal sería de 266 millones de soles, pero de acuerdo con cifras del MEF, se estimó un costo de 2,000 millones de soles y que además debería considerarse el efecto que la homogenización de las remuneraciones tendría en las expectativas y demandas de otros grupos de empleados públicos.

<sup>74</sup> Iacoviello & Zuvanic (2006).

<sup>75</sup> Ley 29062 aprobada en 2007 y su reglamento (DS 003-2008-ED) aprobado en 2008.

## Problemas y Propuestas Vinculados con el Servicio Civil

Problema	Propuesta	Norma
Ausencia de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• un organismo rector que gestione los recursos humanos y</li> <li>• un tribunal de resolución de controversias</li> </ul>	Creación e implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como organismo rector y del Tribunal del Servicio Civil	DLeg 1023
Ausencia de reclutamiento formal de profesionales altamente capaces	Creación y regulación del cuerpo de gerentes públicos	DLeg 1024
Ausencia de sistemas de evaluación	Evaluación permanente para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar a los de rendimiento insuficiente</li> <li>• Reconocer y premiar al eficiente a través de ascensos, retribución y reconocimiento moral</li> <li>• Contar con personal idóneo.</li> </ul>	DLeg 1025
Ausencia de políticas y programas de capacitación	Aprobación de normas de capacitación y fondo de capacitación	DLeg 1025
Inflexibilidad del régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades	Establecimiento de un régimen especial facultativo para que los gobiernos regionales y locales implementen procesos de modernización integral	DLeg 1026

Elaboración SERVIR - GPGRH

Paralelamente, el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE<sup>76</sup> - con el objetivo de: (i) establecer los principios y normas básicos de organización, competencias y funciones de los ministerios, precisando las funciones exclusivas y las compartidas con otras entidades del Estado y (ii) reordenar las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de

gobierno. Asimismo, reconoció como uno de los sistemas administrativos de aplicación nacional al sistema administrativo de gestión de recursos humanos, cuya finalidad es regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> DLeg 29158 promulgada el 20 de diciembre de 2007. Por su alto costo político, no fue aprobada en el año 2003 conjuntamente con la Ley Marco de modernización de la gestión del estado y la Ley de bases de la descentralización.

<sup>77</sup> Artículo 46 de la Ley 29158.

Del mismo modo, en el año 2008, se aprobó y reguló el régimen especial de contratación administrativa de servicios – CAS<sup>78</sup>, el cual reemplazó a los contratos de servicios no personales. A diferencia de los trabajadores con contrato de SNP, los trabajadores bajo la modalidad de contratación CAS gozan de algunos derechos laborales como vacaciones, afiliación a ESSALUD y régimen pensionario, sin embargo, se estableció que es una modalidad contractual administrativa y no laboral. Actualmente, el régimen especial de contratación administrativa de servicios debe ser entendido como un contrato laboral y no como un contrato administrativo, es decir, como un régimen laboral especial de la administración pública independiente de los demás regímenes laborales ya existentes en el Estado<sup>79</sup>. Este régimen especial de contratación es aplicable a todas las entidades de la administración pública, con excepción de las empresas del Estado.

Desde la creación de SERVIR, toda referencia al empleo público se entiende sustituida por servicio civil. Así, el tema central no es empleo público o carrera administrativa sino el Estado al servicio del ciudadano a través del servicio civil. Adicionalmente, se dejó sin efecto el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), el Tribunal del Empleo Público y la Escuela Nacional de Administración Pública, creados a partir de la Ley Marco del empleo público, pero ninguno implementado.

En el capítulo 3 del presente documento, se desarrolla en detalle las funciones y las acciones que ha venido desarrollando la Autoridad Nacional del Servicio Civil durante los últimos tres años. En Anexo 3, se presenta un cuadro resumen de las cuatro últimas reformas del servicio civil en el Perú.

---

<sup>78</sup> Leg 1057 y su reglamento el DS 075-2008-PCM.

<sup>79</sup> Para mayor detalle, ver la Ley 29849 con fecha 06 de abril de 2012.